N° 46

SÉNAT

1re SESSION ORDINAIRE DE 1960-1961

Annexe au procès-verbal de la 2e séance du 15 novembre 1960.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), *sur la proposition de loi de* M. Léon JOZEAU-MARIGNÉ *tendant à modifier la loi du 29 janvier 1831 en ce qui concerne la* **prescription** *des* **créances de l'Etat** *et des collectivités publiques.*

Par M. Pierre MARCILHACY

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

La proposition de loi présentée par M. Jozeau-Marigné tend à fixer un nouveau point de départ du délai de la déchéance quadriennale pouvant frapper les créances d'indemnités allouées à des

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Raymond Bonnefous, *président ;* Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, Marcel Champeix, *vice-présidents ;* Gabriel Montpied, Etienne Rabouin, Georges Boulanger, *secrétaires ;* Abel-Durand, Youssef Achour, Paul Baratgin, Salah Benacer, Robert Bouvard, Maurice Charpentier, Adolphe Chauvin, Louis Courroy, Jacques Delalande, Emile Dûbois, Pierre Fastinger, André Fosset, Jean Geoffroy, Emile Hugues, Léon Jozeau-Marigné, Paul-Jacques Kalb, Waldeck L'Huillier, Pierre Marcilhacy, Marcel Molle, Léopold Morel, Louis Namy, Jean Nayrou, Paul Ribeyre, Jean-Paul de Rocca Serra, Abdelkrim Sadi, Fernand Verdeille, Jean-Louis Vigier, Modeste Zussy.

Voir le numéro :

Sénat : 307 (1959-1960).

particuliers en compensation de dommages causés par un acte de l'administration annulé par une juridiction administrative.

La matière est importante et mérite qu'on en précise les contours. Pour cela un bref rappel d'histoire et de jurisprudence nous paraît nécessaire.

Au début du siècle précédent, les gouvernements qui ont posé les bases des finances publiques françaises modernes ont cherché à permettre la clôture des comptes sans trop de retard et sans désordre en faisant disparaître chaque année une partie de l'arriéré des dettes de l'Etat.

La loi du 29 janvier 1831, encore en vigueur quoique modifiée aujourd'hui, posa le principe de la déchéance quinquennale, devenue ensuite quadriennale, des créanciers de l'Etat, dans ses articles 9 et 10.

La loi du 31 décembre 1945, article 148, a modifié l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831 en ces termes :

« Sont prescrites et définitivement éteintes au profit de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics, sans préjudice des déchéances prononcées par des lois antérieures ou consenties par des marchés et conventions, toutes créances qui, n'ayant pas été acquittées avant la clôture de l'exercice auquel elles appartiennent, n'auraient pu être liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de quatre années à partir de l'ouverture de l'exercice pour les créanciers domiciliés en Europe et de cinq années pour les créanciers domiciliés hors du territoire européen.

« En ce qui concerne les établissements publics, les présentes dispositions seront applicables aux créances nées après le 31 décembre 1945. Pour les créances nées au cours des exercices antérieurs, la déchéance sera opposable à la même date que pour les créances nées le 1er janvier 1946. »

Le décret-loi du 30 octobre 1935 a modifié en ces termes l'article 10 de la loi du 29 janvier 1831 :

« Les dispositions de l'article précédent ne seront pas applicables aux créances dont l'ordonnancement et le paiement n'auraient pu être effectuées, dans les délais déterminés, par le fait de l'administration ou par suite de recours devant une juridiction. »

Sur cette base législative, le Conseil d'Etat a édifié une imposante construction jurisprudentielle.

En effet, la décision d'opposer à un particulier la déchéance quadriennale peut faire l'objet d'un recours devant le juge administratif.

Par ce moyen, le Conseil d'Etat a dû, au long des années, préciser les règles applicables à la matière régie de façon assez sommaire par la loi. Cette jurisprudence, en se développant, est devenue de plus en plus indépendante du texte de base et la référence, aujourd'hui, au seul texte de 1831 est incapable de renseigner utilement sur les applications pratiques qui en sont faites.

La déchéance quadriennale a une portée générale ; elle s'applique à toutes les opérations de la procédure comptable : liquidation, ordonnancement, paiement ; elle concerne toutes les dettes de toutes les collectivités publiques, sauf rares exceptions prévues par la loi.

Elle n'est pas assimilée à une prescription ordinaire. C'est, à la vérité, une règle d'ordre public, elle peut être opposée, en tout état de cause, à toute créance, à tout créancier et à tous, même payeurs publics ; elle est seulement inopposable d'office.

Ces principes étant rappelés, le point particulier qui nous intéresse aujourd'hui est celui du calcul du délai de quatre ans dans le cas de créance sur l'Etat, née d'un dommage causé à un citoyen par un acte de l'administration, ayant fait l'objet par la suite d'une annulation par le juge administratif.

Ce délai se compte par exercice et non par jour comme en matière civile, son point de départ étant fixé au 1er janvier de l'année au cours de laquelle est née la créance à laquelle il se rattache.

Il est parfois difficile de rattacher précisément une créance à un exercice déterminé, mais une fois ce point tranché, la durée du délai ne soulève pas de difficultés.

Après avoir hésité, le Conseil d'Etat a fixé très fermement sa doctrine.

Pour l'exécution de services, le point de départ est le début de l'exercice où ils ont été effectués.

Pour les droits acquis, le point de départ est le début de l'exercice au cours duquel l'intéressé a vu naître son droit.

Pour les décisions de justice, et c'est le cas qui nous occupe aujourd'hui, le Conseil d'Etat a parfois hésité. Après avoir fixé le principe que les jugements sont simplement déclaratifs de droits, d'où il résultait que le point de départ était le début de l'exercice au cours duquel est né le dommage, la Haute Assemblée a reconnu que des décisions d'annulation d'actes administratifs dommageables étaient susceptibles de fixer un nouveau point de départ du délai.

Cette position, qui évite de faire supporter aux particuliers les effets des lenteurs de la procédure, nous paraît équitable et nous vous proposons de la consacrer par une loi.

En effet, le Conseil d'Etat est revenu sur cette dernière position de façon non équivoque. Par un arrêt, notamment, du 16 décembre 1955 (commune d'Orcières contre Mermet), il a tranché ce point controversé en décidant qu'au cas où une demande d'indemnité est fondée sur un acte administratif illégal, l'exercice budgétaire à compter duquel la déchéance est calculée n'est pas celui au cours duquel la décision a été annulée par le juge administratif saisi d'un recours pour excès de pouvoirs, mais l'exercice au cours duquel l'acte a été pris, autrement dit le recours pour excès de pouvoir n'interrompt pas le cours de la déchéance quadriennale.

Pour prendre un exemple : M. X..., fonctionnaire, est illégalement dégagé des cadres. Il intente un recours pour excès de pouvoir. Il obtient satisfaction. Le texte le frappant est annulé par le Conseil d'Etat, mais cinq ans après, ce qui n'est pas rare. Fort du jugement du Conseil d'Etat, il demande alors une indemnité pour dommages causés par l'acte entaché d'excès de pouvoir. Le délai de quatre ans étant écoulé, il est forclos et se trouve débouté.

La jurisprudence du Conseil d'Etat, si elle est dans la logique incontestable des textes, aboutit non moins incontestablement à des injustices graves auxquelles il vous est proposé de mettre fin.

Grâce à la loi qui vous est proposée, dans l'exemple fourni, le point de départ du délai de la déchéance serait le début de l'exercice au cours duquel le texte illégal a été annulé.

Les dispositions qui vous sont soumises aujourd'hui avaient d'ailleurs fait l'objet d'une proposition de loi rédigée dans les mêmes termes et déposée à l'Assemblée Nationale en 1957. L'Assemblée l'avait adoptée le 21 mai 1958 (cf. Documents parlementaires, n°s 4759, 5972 et 6669, A. N., 3e législ.). Le Conseil de la République avait été saisi du texte le 23 mai 1958 (C. R., n° 461, session 1957-1958), mais les événements ne permirent pas à la procédure parlementaire d'aboutir.

Votre Commission, suivant l'initiative de M. Jozeau-Marigné, vous propose de reprendre aujourd'hui ce texte qu'elle a adopté à l'unanimité, après un débat où elle a notamment estimé que le caractère interprétatif de la loi devait être précisé pour permettre aux tribunaux administratifs d'en faire un usage particulièrement libéral.

Sous le bénéfice de ces observations, la Commission vous demande d'adopter sans modification la proposition de loi dont le texte est ainsi conçu :

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Il est ajouté à la loi du 29 janvier 1831 l'article 9 *bis* suivant :

« *Art.* 9 bis. — La créance d'indemnité pour les dommages causés par un acte annulé appartient à l'exercice au cours duquel cet acte a été annulé par une décision de la juridiction compétente. »

Art. 2.

L'article 10 modifié de la loi du 29 janvier 1831 est à nouveau ainsi modifié :

« Les dispositions de l'alinéa premier de l'article 9 ne seront pas applicables... ».

(*Le reste sans changement.*)

Art. 3.

Les dispositions de la présente loi ont un caractère interprétatif ; elles sont applicables même si la décision d'annulation est intervenue antérieurement à la publication de la présente loi.

Paris. — Imprimerie des Journaux officiels, 26, rue Desaix.